97-84204-17

Schoenfeld, Julius

Der anteil des kaisers an der reichsgesetzgebung

Greifswald

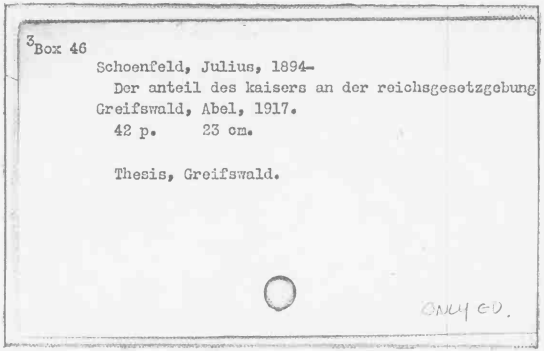
1917

97-84204-17
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



RESTRICTIONS ON USE: Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 12:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 10-1-97 INITIALS: PB

TRACKING # : 28227

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

UNIV. Exchange OCT 3 1922
3
Box 46

Der Anteil des Kaisers an der Reichsgesetzgebung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Julius Schoenfeld

aus Posen.

Greifswald 1917. Druck von Julius Abel.

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Meinen Eltern.

Literatur.

Anschütz, Grundzüge des deutschen Staatsrechts in v. Holtzend.-Kohlers Enzykl., Bd. 2, 1903.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901.

Brie, Zur Theorie der Staatenverbindung, 1886.

— Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts im Arch.öff.R., Bd. 4, S. 19 ff.

Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums im Arch.öff.R., Bd. 8., S. 457 ff.

Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reich, Vortrag 1898.

Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1910.

Dernburg, Pandekten, Bd. 1, 1884.

Frorrmann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung, im Arch.öff.R. Bd. 14, S. 31 ff.

Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, 1885.

Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers. Preisgekrönte Studie zum deutschen Verfassungsrecht, 1895.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Hdb. des öffentl. Rechts d. Gegenwart, Bd. 1, 1883.

Gierke, in Grünhuts Zeitschrift für das öffentliche und Privatrecht der Gegenwart, Bd. 6, S. 230.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht, Bd. 2, 1880.

Henfel, Die Stellung des Reichskanzlers, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, 1882, S. 1 ff.

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, erläutert mit Hilfe und unter vollständiger Mitteilung der Entstehungsgeschichte, 1867.

Hubrich, in Annalen d. Deutschen Reiches, 1916, S. 663 f., 694 f.
Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887.
Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, im Arch.öff.R., Bd. 5, S. 97 ff.
v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1887.
Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. 2, 1911.
— Deutsches Reichsstaatsrecht, 6. Aufl., 1912.
G. Meyer, Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, 1888.
— Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., bearb. von Anschütz, 1905.
v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, 1868.
v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, 1873.
Proebst, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten, in Hirths Annalen des Deutschen Reiches, 1882, S. 287 ff.
Rosenberg, Die Sanktion der Reichsgesetze, in Hirths Annalen, 1900, S. 577 ff.
v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 1876/77.
v. Ruville, Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat, 1894.
Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 1882.
Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871 und die wichtigsten Administrationsgesetze des Deutschen Reiches mit einer systematischen Darstellung der Grundzüge des deutschen Verfassungsrechts, 1871.
v. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, 2. Aufl., 1897.
— Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., Bd. 2, 1896.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, 1. Bd.
— Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, 1. Leg.-Per., 1. Sess., 1871, 1. Bd.
— Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, 4. Leg.-Per., 4. Sess., 1881, 1. Bd.
H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Bd., 1886.
v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht in Marquardsens Hdb. d. öffentl. Rechts, Bd. 1.
Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, 1886.
Scheins, Br., Deutsches Kaisertum und preußisches Königstum, Leipziger Diss., 1908.

Steinbach, Rud., Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Nordamerika, Leipziger Diss., 1903.
Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereins, 1870.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 1. Bd., 1895.
— Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach deutschem Reichsstaatsrecht, in Hirths Annalen, 1885, S. 301 ff.

Inhalt.

A. Einleitung . . . . . .

B. I. Teil: Die Befugnisse des Kaisers im Reichsgesetzgebungsverfahren.

1. Der Ausschluß des Kaisers von der Teilnahme an der materiellen Gesetzgebung 8

a) Die Sanktion der Reichsgesetze erfolgt durch Beschluß des Bundesrats 10

b) Der Kaiser hat kein allgemeines Vetorecht 18

2. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten des Kaisers innerhalb des Reichsgesetzgebungsverfahrens (Art. 16 und 17 RV.)

a) Die Verpflichtung des Kaisers zur Vorlage der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag 21

b) Die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze durch den Kaiser (Art. 17 RV.) 24

c) Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe durch den Kaiser 28

d) Zusammenfassende Darstellung der Tätigkeit des Kaisers im Reichsgesetzgebungsverfahren auf Grund der Art. 16 und 17 RV. 30

3. Die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze durch den Kaiser (Art. 17) 31

4. Das kaiserliche Initiativrecht 32

II. Teil: Die Befugnisse des Kaisers zum Erlaß von Reichsverordnungen und zwar

a) von Verwaltungsverordnungen 37

b) von Rechtsverordnungen 38

Anhang. Die Stellung des Kaisers im Gesetzgebungsverfahren für das Reichsland Elsaß-Lothringen 40

C. Schlußwort 41

Einleitung.

Über die bei der Reichsgesetzgebung beteiligten Organe äußert sich die Reichsverfassung in Art. 5 und 17 wie folgt:

Art. 5: Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend.

Art. 17: Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu.

So klar und unzweideutig diese Bestimmungen zu sein scheinen, indem sie die Feststellung der Gesetze Bundesrat und Reichstag, die Ausfertigung und Verkündigung dem Kaiser zuweisen, so ist doch die Lehre von dem Anteil der Organe des Reichs an der Reichsgesetzgebung eine sehr bestrittene geworden. In der Hauptsache haben die entstandenen Streitfragen das Verhältnis des Kaisers zu Reichstag und Bundesrat zum Gegenstand, m. a. W. die Frage, inwieweit der Kaiser materiellen Anteil an der Reichsgesetzgebung hat. Die dem Kaiser innerhalb des Reichsgesetzgebungsverfahrens verfassungsmäßig übertragenen Pflichten und Rechte sollen in der vorliegenden Arbeit genauer erörtert werden.

I. Teil.

Die Befugnisse des Kaisers innerhalb des Reichsgesetzgebungsverfahrens.

1. Der Ausschluß des Kaisers von der Teilnahme an der materiellen Gesetzgebung.

Von den Artikeln der Reichsverfassung, die Aufschluß über den Gang des Gesetzgebungsverfahrens geben, gehören lediglich die Art. 2 und 5 dem Titel „Reichsgesetzgebung" an. Daraus ist zu entnehmen, daß diese beiden Artikel für die Entscheidung der Fragen über das Reichsgesetzgebungsverfahren maßgebend sein werden, insbesondere der Frage, welchen Organen ein Recht auf materielle Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung zusteht. Es werden daher sämtliche in Betracht kommenden Artikel der RV., die eine doppelte Auslegung zulassen, vornehmlich im Sinne der Art. 2 und 5 RV. auszulegen sein.

Da es sich hier um die Frage handelt, inwieweit der Kaiser an der Gesetzgebung des Reiches teilnimmt, der Art. 2 jedoch über die Organe der Gesetzgebung nichts enthält, kann von ihm vorläufig abgesehen werden.

Nach Art. 5 RV. wird die Reichsgesetzgebung ausgeübt durch Bundesrat und Reichstag. Schon aus dem einfachen Wortlaut läßt sich entnehmen, daß nach der Absicht der RV. lediglich Bundesrat und Reichstag eine materielle Mitwirkung an der Gesetzgebung haben sollen. M. a. W. daß ihr übereinstimmender Wille hinreicht, einen Reichsgesetzgebungswillen darzustellen, derart, daß ihrem gemeinsamen Willen von keiner Seite, selbst nicht von seiten des Kaisers Anerkennung und Ausführung versagt werden darf. So auch heute die herrschende Lehre[1]). Sie stützt sich hierbei vor allen Dingen auf die Geschichte des Art. 5. Unzweifelhaft nämlich ist Art. 5 dem Art. 62 der preußischen Verfassungsurkunde nachgebildet. Aber ein Vergleich beider Artikel zeigt, daß bezüglich der Organisation der gesetzgebenden Gewalt bei Abfassung der norddeutschen Bundesverfassung eine ausdrückliche Abweichung von der durch die vorbildliche preußische Verfassung statuierten Organisation beabsichtigt worden ist, und zwar in der Richtung, daß die Organisation der gesetzgebenden Gewalt des Norddeutschen Bundes einen dem preußischen Könige entsprechenden monarchischen Faktor entbehren sollte. M. a. W. man wollte offenbar dem Bundespräsidium eine materielle Teilnahme an der gesetzgebenden Gewalt neben Bundesrat und Reichstag nicht einräumen[2]). Die Ansicht, daß der übereinstimmende Wille von Reichstag und Bundesrat zum Zustandekommen eines Gesetzes genügt, wird insbesondere gestützt auf die letzten Worte des 1. Absatzes von Art. 5, daß nämlich die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetz erforderlich „und ausreichend" ist.

Laband[3]) hält die Worte „und ausreichend" insofern überhaupt für inkorrekt, als für ein vollgültiges Reichsgesetz auch die Erfordernisse der Art. 2 und 17 erfüllt sein müssen. Ebenso

1) Die Gebundenheit des Kaisers bezw. Bundespräsidiums bei Ausübung der ihm innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens zustehenden Befugnisse wird geleugnet von v. Martitz a. a. O., S. 53, v. Ruville a. a. O., S. 212 ff. Dernburg a. a. O., S. 56 räumt dem Kaiser zwar nicht für die Regel, aber doch für außerordentliche Fälle ein Vetorecht ein. Fricker a. a. O., S. 3 ff. erklärt die Begründung der herrschenden Lehre für mangelhaft, ohne selbst zu dem entgegengesetzten Ergebnis zu kommen. Borchak a. a. O., S. 461 ff. mißt dem Kaiser auf Grund eines Gewohnheitsrechtes das Recht der Sanktion zu, läßt jedoch die Frage nach der Existenz eines kaiserlichen Vetorechts offen.

2) Vgl. Frorrmann a. a. O., S. 33; Meyer, Anteil, S. 61 ff.

3) Staatsr. d. D. R. II, 31.

ist die Ansicht Fricker[4]) nicht von der Hand zu weisen, wonach die Worte „und ausreichend" lediglich auf das Fehlen des Erfordernisses der Einstimmigkeit hinweisen, die vielfach im alten Bundestage notwendig waren.

Zwar kann man dem entgegenhalten, daß Art. 5 lediglich die Frage nach den maßgebenden Faktoren der Reichsgesetzgebung beantworten will. Nur in diesem Zusammenhang ist auch das Wort „ausreichend" zu fassen, und da besagt es eben, daß neben den in Art. 5 genannten Organen kein weiteres eine selbständige Teilnahme an der Bildung des Reichsgesetzgebungswillens haben soll. Vor allem auch nicht der Kaiser[5]).

Aber einen unbedingt überzeugenden Beweis für die Richtigkeit der Ansicht, daß der Kaiser einen materiellen Anteil an der Reichsgesetzgebung nicht hat, liefern die Worte „und ausreichend" nicht.

Doch auch ohne dieses Argument muß man zu dem Ergebnis kommen, daß Bundesrat und Reichstag allein materiellen Anteil an der Reichsgesetzgebung haben. Entscheidend hierfür ist vor allem die Tatsache, daß Art. 5 RV. die Sanktion der Reichsgesetze dem Bundesrat, nicht dem Kaiser zuweist.

a) Die Sanktion der Reichsgesetze erfolgt durch Beschluß des Bundesrats.

Der Begriff der Sanktion ist von Laband eingehend erörtert worden. Er bezeichnet als Sanktion eines Gesetzes den Erlaß des „Gesetzesbefehls"[6]), wobei er den Gesetzesbefehl vom Gesetzesinhalt unterscheidet und über diesen Unterschied etwa folgendes ausführt: Das Gesetz ist die Anordnung einer Rechtsregel. Es ist demnach nicht genügend, daß lediglich ein Rechtssatz formuliert wird, er muß vielmehr auch für verpflichtend erklärt

4) S. 6, 7.
5) Vgl. Zorn in Hirths Ann., 1885, S. 305, N. 1.
6) Staatsrecht des Deutschen R. II, 4.

werden. In jedem Gesetz sind deshalb zwei Bestandteile zu unterscheiden, die in dem Gesetz formulierte Rechtsregel und die Ausstattung derselben mit rechtsverbindlicher Kraft, oder was dasselbe ist, der Gesetzesinhalt und der Gesetzesbefehl. Es ist nicht notwendig, daß der Gesetzgeber den Gesetzesinhalt erfindet, er kann ihm vielmehr durch einen völkerrechtlichen Vertrag, durch eine mit der Ausarbeitung beauftragte Kommission, durch den Beschluß einer Versammlung gegeben sein. Dagegen ist die Erteilung des Gesetzesbefehls notwendig eine Tat des Staates, denn sie ist eine Äußerung der Staatsgewalt[7]). Innerhalb des einzelnen Staates kann die Feststellung dessen, was Gesetz werden soll, einem andern Organ obliegen, als demjenigen, dem die Sanktion zukommt, was insbesondere der Fall ist in der konstitutionellen Monarchie. Der Monarch als der alleinige Träger der ungeteilten und unteilbaren Staatsgewalt ist aber allein imstande, ein Staatsgesetz zu erlassen, d. h. den staatlichen Befehl seiner Befolgung zu erteilen[8]). Den Inhalt des Gesetzes aber zu bestimmen steht nicht ihm ausschließlich zu. Die Volksvertretung hat vielmehr mit der Regierung den Inhalt zu vereinbaren[9]).

Im Gegensatz zu Laband lehnt Meyer[10]) die Trennung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl ab. Nach ihm sind vielmehr beide untrennbar miteinander verbunden. Der Gesetzesbefehl ist keineswegs bloß in der Einleitungsformel oder etwa in einem analogen Schlußpassus, sondern auch in den Rechtssätzen enthalten, die den Inhalt des Gesetzes bilden. Dieser Inhalt muß vor der Sanktion des Monarchen mit dem Landtag vereinbart werden. Diese Vereinbarung erstreckt sich

7) Ebenso Jellinek a. a. O., S. 314.
8) Staatsrecht d. D. R. II, 5; ebenso Jellinek, S. 314.
9) Mit Laband übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht I, 411; Seligmann a. a. O., S. 131 ff., Proebst in Hirths Ann. 1882, S. 287; Gareis, Allg. StaatsR., S. 60, 78; Seydel, Bayer. StaatsR. II, 310 ff.; Rosin a. a. O., S. 230; Anschütz in der Enzykl., S. 599 ff.
10) Anteil, S. 29 ff.

nun nicht nur auf den Gesetzesinhalt, sondern auch auf den Gesetzesbefehl. Indem nämlich der Landtag einen Gesetzentwurf annimmt, billigt er nicht nur den Inhalt, sondern gibt gleichzeitig seine Zustimmung zum Erlaß des Gesetzesbefehls. Hierin liegt sogar nach Meyer das Wesentliche des Beschlusses des Landtages. Grundsätzlich hat der Landtag seine Einwilligung zu der Ausübung des staatlichen Hoheitsrechtes der Gesetzgebung durch den Monarchen zu geben. Nur weil der Gesetzesbefehl notwendigerweise einen bestimmten Inhalt zum Gegenstande hat und seine materielle Bedeutung erst durch diesen Inhalt gewinnt, muß der Landtag auch den Inhalt des Gesetzes annehmen [11]). Meyer bezeichnet als Sanktion lediglich diejenige Tätigkeit auf dem Gebiet der Gesetzgebung, die durch den Monarchen wahrgenommen wird. In den deutschen Staaten herrscht nun die Auffassung, daß der Monarch Träger der Staatsgewalt ist. Er erscheint hier demnach auch als Gesetzgeber. Da jedoch die Erteilung des Gesetzesbefehls gleichbedeutend ist mit dem Erlaß des Gesetzes, so erteilt allerdings in den deutschen Staaten der Monarch den Gesetzesbefehl. Auch Meyer trägt keine Bedenken, diese Erteilung des Gesetzesbefehls durch den Monarchen als Sanktion zu bezeichnen. Rechtliche Bedeutung jedoch gewinnt diese Sanktion erst dann, wenn sie beliebig verweigert werden kann. Wäre der Monarch zum Erlaß des Gesetzes, d. h. zur Sanktion verpflichtet, so würde die Aufgabe der Sanktion vollständig zusammenfallen mit der der Publikation, und es wäre nicht einzusehen, wozu das besondere, von der Publikation verschiedene Rechtsinstitut der Sanktion überhaupt bestände. Die rechtliche Bedeutung der Sanktion liegt also nach Meyer [12]) gerade darin, daß sie beliebig verweigert werden kann. Auch er also kommt zwar zu dem Ergebnis, daß die Sanktion in den monarchischen Staaten Deutschlands dem Mon-

11) Vgl. v. Sarwey, Allgem. Verwal.R., S. 24, 25; Brie im Arch.öff.R. 4, 19; Jellinek, S. 316.

12) Anteil, S. 87.

archen zusteht, in der Bestimmung ihrer rechtlichen Bedeutung weicht er jedoch von Laband ab.

Es muß Meyer zugegeben werden, daß die rechtliche Bedeutung, die er dem Begriffe der Sanktion beilegt, auch dem Sprachgebrauch entspricht. Das Wort Sanktion findet sich fast nur in den Verfassungsurkunden monarchischer Staaten, in denen dem Monarchen eine entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung zusteht. Die Sanktion soll eben ein freier Willensakt des Monarchen sein [13]).

Für die Beantwortung der Frage, durch welches Organ die Sanktion der Reichsgesetze erfolgt, wird es also zunächst darauf ankommen, festzustellen, wer im Reich das dem Monarchen der Einzelstaaten entsprechende Organ, m. a. W. wer der „Träger der Reichsgewalt“ ist.

Die RV. selbst gebraucht diesen Ausdruck nicht. Trotzdem jedoch ist das ihr zugrunde liegende Prinzip nicht schwer erkennbar; denn wenn in der Einleitung zu der norddeutschen Bundesverfassung die norddeutschen Fürsten und Senate als diejenigen aufgezählt werden, welche den ewigen Bund schließen, wenn ferner in der Einleitung zur jetzigen RV. als zu dem Norddeutschen Bund hinzutretend die Landesherren der süddeutschen Staaten genannt werden, so kann nicht zweifelhaft sein, daß die als Mitglieder des Bundes bezeichneten Personen Träger der Reichsgewalt sein sollen. Träger der Reichsgewalt sind demnach die verbündeten Fürsten und Senate oder die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Bei der Feststellung der Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde ausdrücklich der Gedanke zugrunde gelegt, daß die Gesamtheit der verbündeten Regierungen Träger der Bundesgewalt sei. Jeder deutsche Monarch erhielt

13) So in der Hauptsache auch Scheus a. a. O., S. 75, nach dem die Sanktionsgewalt positiv das Recht umfaßt, einen Gesetzentwurf, dessen Inhalt und Wortlaut von sämtlichen gesetzgebenden Faktoren endgültig festgestellt ist, durch Erteilung des Gesetzesbefehls zum Gesetz zu erheben, sodann aber auch negativ das Recht, dies nach Belieben zu verweigern.

als Ersatz für das, was er an Hoheitsrechten im Einzelstaate opferte, einen entsprechenden Anteil an der Bundesgewalt über das gesamte Bundesgebiet. Hierin liegt die Bedeutung des Bundesrats, in welchem, wie der Vorsitzende der Bundeskommission sich damals ausdrückte, das Gefühl der unverletzten Souveränität jeder deutschen Regierung ihre Anerkennung findet [14]). Auch v. Bismarck hat diesen Grundsatz bei verschiedenen Gelegenheiten betont, insbesondere in der Reichstagssitzung vom 19. April 1871: Die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen [15]).

Träger der souveränen Reichsgewalt ist also die Gesamtheit der verbündeten Regierungen [16]). Nur von ihr kann daher der eigentliche Gesetzgebungsakt, die Sanktion, ausgehen. In allen Fällen aber, in denen die Bundesglieder ihren Anteil an der Reichsgewalt auszuüben haben, ist der Bundesrat das dafür verfassungsmäßig bestimmte Organ. *Die Sanktion der Reichsgesetze erfolgt demnach durch einen Beschluß des Bundesrats* [17]).

Im Gegensatz hierzu lehnt Gierke [18]) den Begriff der Sanktion für das Reichsstaatsrecht überhaupt ab, indem er aus-

14) Sten.Ber. d. verfassungsberatenden Reichstages des Nordd. Bd., S. 388.

15) Sten.Ber. I, 299.

16) Diese Ansicht ist heute in der herrschenden Lehre allgemein anerkannt, wenngleich sich bei der Formulierung verschiedene Unterschiede ergeben, die jedoch für die Bestimmung des Anteils der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung irrelevant sind. Vgl. u. a. Meyer, Lb., S. 420; Anteil, S. 41 ff.; Laband, Staatsr. d. D. R. II, 32; Anschütz, Enzykl., S. 538; Zorn, StaatsR. I, S. 90; v. Martitz a. a. O., S. 45; Brie, Theorie, S. 126; Binding a. a. O., S. 9, 11; v. Kirchenheim, Lhb., S. 280; Arndt, StaatsR., S. 114.

17) Ebenso Laband, StaatsR. II, 33; H. Schulze, Lhb. II, 118; Haenel, Studien II, 52; Meyer, Lhb., S. 581; Anteil, S. 59 ff.; Anschütz, Enzykl., S. 601; Frorrmann, S. 65, 89; Dambitsch, S. 171 ff.; v. Rönne, StaatsR. II, 48 ff.; Arndt, StaatsR., S. 180; Zorn, StaatsR. I, 413.

18) In Grünhuts Z., Bd. 6, 229/30.

führt, die Sanktion sei ein spezifisches Institut des monarchischen Staatsrechts und die Reichsverfassung biete keinen Anhalt, dieselbe in das Reichsstaatsrecht einzuführen [19]). Dieser Einwand entbehrt jedoch der Begründung; denn gerade die Institutionen des monarchischen Staatsrechts sind auf die Gestaltung des Reichs von entschiedenem Einfluß gewesen, und es liegt keinerlei Bedenken vor, dem Bundesrat, welcher die den verbündeten Regierungen zustehenden Befugnisse nach deren Instruktionen auszuführen hat, mit Rechten auszustatten, die in monarchisch regierten Staaten dem Monarchen zustehen [20]).

Aus dem Vorstehenden ergibt sich also, daß die Sanktion der Reichsgesetze durch einen Beschluß des Bundesrats erfolgt. Dieses Ergebnis wird bestätigt durch eine Vorschrift des Art. 7, I Nr. 1 RV., wonach der Bundesrat über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse beschließt. Demnach unterliegen alle Beschlüsse des Reichstages, auch diejenigen, welche die unveränderte Annahme eines vom Bundesrat dem Reichstag vorgelegten Gesetzentwurfs zum Gegenstand haben, der Beschlußfassung durch den Bundesrat. Der Kaiser ist nicht in der Lage, unmittelbar auf Grund eines Reichstagsbeschlusses ein Gesetz auszufertigen und zu verkünden, es muß ihm vielmehr stets durch den Bundesrat vorgelegt werden. Diesem Beschlusse des Bundesrats über die vom Reichstag angenommenen Gesetzentwürfe kann lediglich *die* Bedeutung beigelegt werden, daß er die Sanktion der Gesetze enthält [21]).

Gegen die Ansicht, daß die Sanktion der Reichsgesetze dem Bundesrat zusteht, wendet Fricker [22]) zunächst ein, daß die Bestimmung des Art. 5 RV. sich lediglich auf die Feststellung

19) Ähnlich Kolbow, Arch.öff.R. 5, 97 ff.; Rosenberg in Hirths Ann. 1900, S. 577 ff.

20) Vgl. Meyer, Anteil, S. 47 ff.

21) Vgl. Meyer, Anteil, S. 48; Zorn, StaatsR. I, 414; Haenel, Studien II, 52; Seydel, Komm. S. 117; Frorrmann, S. 62 ff.; Laband, StaatsR. II, 33.

22) a. a. O. S. 25.

des Gesetzesinhalts beziehe, dagegen nichts über das Sanktionsrecht sage. Durch Art. 5 sei daher ein Sanktionsrecht des Kaisers nicht ausgeschlossen. Dieses Argument ist insofern nicht zur Entkräftung der herrschenden Ansicht geeignet, als es ja nur zu der Laband'schen Theorie Stellung nimmt. Es ist daher ohne alles Gewicht gegenüber denjenigen, die die Ansicht, daß Art. 5 sich nur auf die Feststellung des Gesetzesinhalts bezieht, ablehnen. Aber auch die übrigen Einwände Fricker's können die herrschende Lehre nicht widerlegen. Insbesondere nicht sein Hinweis darauf, daß die Art. 5 und 17 RV. sich eng an die Art. 62 und 45 der preußischen VU. anschließen und daß daher wie der König von Preußen gemäß Art. 45 die Verkündigung der preußischen Gesetze zu befehlen habe, — wozu er jedoch nach der herrschendn Lehre nicht verpflichtet sei, — so auch Art. 17 RV. dem Kaiser eine ähnliche Stellung in der Gesetzgebung im Reiche einräumen müsse[23]). Diese Ansicht trifft jedoch nicht zu, da Art. 5 und 17 RV. in einem ganz anderen Verhältnis zueinander stehen, als die Art. 62 und 45 PrVU. Nach der preußischen Verfassung nämlich ist zu jedem Gesetz Übereinstimmung des Königs und der beiden Kammern erforderlich, und die Verkündigung der Gesetze erfolgt durch den König. Im Reiche wird für ein Reichsgesetz nur die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag gefordert, und die Verkündigung erfolgt durch den Kaiser. Nach der preußischen Verfassung ist die Zustimmung desjenigen Organs, durch das die Publikation erfolgt, zu jedem Gesetz erforderlich. Der König kann die Publikation eines Gesetzes unterlassen, weil er ihm die Zustimmung versagen kann. In der RV. dagegen wird der Kaiser nur als das mit der Publikation betraute Organ bezeichnet, dagegen nicht als Faktor, dessen Zustimmung zu einem Reichsgesetz erforderlich ist. Daraus also, daß dem Könige von Preußen eine Verpflichtung zur Verkündigung nicht obliegt, folgt nichts für den Kaiser, und aus dem Verhältnis der

23) Fricker a. a. O. S. 4.

Art. 62 und 45 PrVU. können Argumente für die Beziehungen der Art. 5 und 17 RV. nicht entnommen werden[24]).

Sodann führen Fricker[25]) und Bornhak[26]) als Argument gegen die herrschende Ansicht den Wortlaut der Eingangsformel an: „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser und König von Preußen, verordnen im Namen des Deutschen Reiches nach erfolgter Zustimmung von Bundesrat und Reichstag . . ." Der Wortlaut dieser Formel kann jedoch schon deshalb nicht als Beweis gegen die herrschende Ansicht herangezogen werden, weil sie nicht auf einer verfassungsmäßigen Festsetzung, sondern auf einer Praxis beruht, welche sich im Anschluß an die in Preußen bestehenden Einrichtungen entwickelt hat. Die Fassung hat daher kein autoritatives Gewicht und kann gegenüber den unzweideutigen Vorschriften der RV. nicht in Betracht kommen. Im Gegenteil, vom Standpunkt der RV. unterliegt die Eingangsformel erheblichen Bedenken, da sie in dem unbefangenen Leser den Eindruck erwecken muß, als ob der Kaiser Monarch, Bundesrat und Reichstag jedoch zwei Kammern wären, während die Bedeutung dieser Faktoren auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung in Wahrheit eine ganz andere ist[27]). Die Behauptung Bornhaks, daß der Kaiser nach der Publikationsformel gesetzgeberische Anordnungen erlasse und damit die Sanktion erteile, ist unzutreffend, weil der Kaiser nur den Worten nach unmittelbarer Erteiler des Gesetzesbefehls ist, während er in Wirklichkeit lediglich als Vermittler — einer verfassungsmäßigen Pflicht gemäß — den Befehl von dem eigentlichen Gesetzgeber an die Untertanen vermittelt.

Vollends unhaltbar und allgemein abgelehnt ist der Versuch Bornhaks[28]), aus der steten Anwendung der Eingangs-

24) Vgl. Meyer, Anteil, S. 62; Laband, StaatsR. d. D. R. II, S. 31, Anm. 1.

25) a. a. O. S. 26 ff.

26) a. a. O. S. 461.

27) Vgl. Laband, StaatsR. II, 36; Frorrmann a. a. O., S. 76 ff.; Meyer, Lhb. S. 585.

28) a. a. O. S. 462.

formel ein Gewohnheitsrecht herzuleiten, wonach dem Kaiser die Sanktion zustehe. Hierbei übersieht er einmal, daß es im vorliegenden Falle an zwei wesentlichen Voraussetzungen des Gewohnheitsrechts fehlt, nämlich an der Irrtumslosigkeit der Übung und an der Überzeugung der Übenden von der rechtlichen Notwendigkeit ihres Tuns. Die Publikationsformel ist vielmehr „sicherlich ohne viel Nachdenken“ [29]) aus den landesrechtlichen Formeln übernommen und ohne viel Nachdenken, also nicht opinione necessitatis weiter beibehalten worden [30]). Sodann aber haben die gesetzgebenden Faktoren des Reichs im Laufe der Entwicklung die Gebundenheit der kaiserlichen Teilnahme am Reichsgesetzgebungsverfahren so oft als ihrer Auffassung entsprechend anerkannt, daß von der Begründung eines gegenteiligen Gewohnheitsrechts ihrerseits nicht die Rede sein kann.

Die Einwendungen also, welche gegen die Beweiskraft des Art. 5 Abs. 1 geltend gemacht werden, sind nicht stichhaltig. Aber auch Art. 5 Abs. 2 bestätigt die Richtigkeit der herrschenden Meinung, denn er läßt sich gegen die Annahme eines kaiserlichen Vetorechts und damit gegen die Annahme der kaiserlichen Sanktionsbefugnis ins Feld führen.

b) Der Kaiser hat kein allgemeines Vetorecht.

Aus der Bestimmung des Sanktionsbegriffes folgt mit Notwendigkeit, daß dasjenige Organ, das das Recht hat, die Sanktion zu erteilen, auch das Recht haben muß, sie zu versagen oder, wie man sich gewöhnlich ausdrückt, daß ihm das absolute Veto zustehen muß. Aus dem zweiten Absatz des Art. 5 geht nun hervor, daß dem Kaiser ein absolutes Vetorecht nicht zusteht.

Daraus nämlich, daß hier der „Stimme des Präsidiums“ ein Vetorecht für bestimmte Fälle eingeräumt wird, ist der Schluß zulässig, daß dem Präsidium ein allgemeines Vetorecht nicht zukommt. Für dieses in Art. 5 Abs. 2 der Präsidialmacht in bezug

29) Seydel, Komm., S. 172.

30) Meyer, Lbb., S. 585.

auf einzelne Angelegenheiten eingeräumte Widerspruchsrecht wäre kein Bedürfnis vorhanden gewesen, wenn die Verkündigung aller Reichsgesetze im Belieben des Kaisers gestanden hätte, dieser also ein allgemeines Veto auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung besäße [31]).

Gegen diesen in der Literatur allgemein anerkannten Schluß erheben vor allen Dingen Bornhak [32]) und Fricker [33]) Einwendungen. Letzterer kann zwar nicht umhin, dem Art. 5 Abs. 2 „ein nicht unerhebliches Gewicht für die herrschende Meinung beizulegen“. Allein er erkennt ihm keine durchschlagende und entscheidende Bedeutung zu. Nach seiner Ansicht ist nämlich die Stimme des Präsidiums in Art. 5 Abs. 2 die Stimme Preußens im Bundesrat und ein in Ausnahmefällen Preußen zustehendes Vetorecht schließe ein dem Kaiser allgemein zustehendes Vetorecht nicht aus. Es ergebe sich daraus nicht ohne weiteres ein Schluß auf die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Gesetze.

Es mag hier zugegeben werden, daß das Recht des Präsidiums in Art. 5 Abs. 2 das Recht Preußens und nicht das des Kaisers ist [34]). Daß das Widerspruchsrecht Preußens im Bundesrat und ein Vetorecht des Kaisers zwei verschiedene juristische Begriffe sind, ist klar. Auch eine politische Verschiedenheit kann zugegeben werden, aber in ihrer Wirkung sind sicherlich beide Rechte gleichwertig. Und „bei der eminent praktischen

31) Die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller stimmt darin überein, daß der Kaiser als selbständiger Faktor im Reichsgesetzgebungsverfahren nicht in Frage kommt. So insbesondere Laband, StaatsR. II, S. 32; Anschütz, Enzykl. S. 601/2; Meyer, Lehrb., S. 582; Anteil, S. 59 ff.; Seydel, Komm., S. 172; Thudichum, Verfassungsrecht, S. 88; Hiersemenzel I, S. 70/1; Riedel, S. 22, 25; v. Mohl, S. 290; Frorrmann, S. 31 ff.; Fischer, S. 156; Binding, S. 14.

32) a. a. O., S. 462.

33) a. a. O., S. 9, 10.

34) Vgl. darüber insbes. Frorrmann, S. 38 ff.

Tendenz der Reichsverfassung läßt sich nicht annehmen, daß dieselbe lediglich einer juristischen Subtilität zu Liebe zwei derartige Befugnisse gehäuft habe“ [35]). Beide haben den Erfolg, das Zustandekommen eines Gesetzes, mit dem der Kaiser und König von Preußen nicht einverstanden ist, zu hindern, und man kann unmöglich annehmen, daß zur Erreichung dieses Zieles ein doppeltes Vetorecht eingeräumt ist: ein Vetorecht des Kaisers bei allen Reichsgesetzen und außerdem ein Vetorecht des Königs von Preußen auf bestimmten Gebieten. Vielmehr wird aus Art. 5 Abs. 2 geschlossen werden müssen, daß nur ein Vetorecht auf den in dieser Bestimmung bezeichneten Gebieten besteht. Daß dieses Veto der Präsidialmacht im Bundesrat zusteht, soll lediglich bedeuten, daß die Differenz im Kreise der Regierungen erledigt werden soll, daß also auch auf diesem Gebiete der Bundesrat als gesetzgebendes Organ anzusehen ist, und der Kaiser nicht die Stellung eines selbständigen Faktors der Reichsgesetzgebung hat.

Wenn wir die bisherigen Ergebnisse noch einmal zusammenfassen, so ergibt sich aus Art. 5 RV. folgendes: Mag man mit Laband als Sanktion die Erteilung des Gesetzesbefehls durch den Monarchen ansehen, oder mag man als Sanktion nur die Tätigkeit des Monarchen im Gesetzgebungsprozeß bezeichnen, die rechtliche Bedeutung erst durch die Möglichkeit des sanktionierenden Organs gewinnt, die Sanktion zu verweigern, in jedem Falle steht nicht dem Kaiser, sondern dem Bundesrat die Sanktion zu, da der Kaiser weder die Stellung eines Monarchen im Reich, noch ein absolutes Vetorecht hat.

Es ist somit als Absicht des Verfassungsgesetzgebers gezeigt worden, daß der Kaiser als solcher von der materiellen Teilnahme am Reichsgesetzgebungsverfahren ausgeschlossen ist. Damit ist jedoch für die Auslegung der Reichsverfassung die wichtige Interpretationsregel gewonnen, daß, falls eine Spezialbestimmung der Verfassung eine Deutung sowohl im Sinne einer freien, als auch im Sinne einer gebundenen Teilnahme des Kaisers am Reichsgesetzgebungsverfahren zuläßt, die Vermutung allemal für die letztere Annahme spricht.

35) Meyer, Anteil, S. 67.

Das ist zunächst von praktischer Bedeutung für die Interpretation der Art. 16 und 17 RV., auf die im folgenden näher eingegangen werden soll.

2. Die verfassungsmäßigen Pflichten und Rechte des Kaisers innerhalb des Reichsgesetzgebungsverfahrens. (Art. 16 u. 17 RV.)

a) Die Verpflichtung des Kaisers die erforderlichen Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag zu bringen. (Art. 16.)

Gemäß Art. 16 RV. werden die erforderlichen Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrats oder durch besondere von ihm zu ernennende Kommissarien vertreten werden.

Die Annahme, daß es sich hier trotz des zweifelhaften Wortlauts um eine verfassungsmäßige Pflicht und nicht um ein freies Recht des Kaisers handelt, verdient abgesehen von allem andern, schon deshalb den Vorzug, weil sie allein mit der in Art. 5 geäußerten Auffassung des Reichsstaatsrechts im Einklang steht. Außerdem jedoch bestätigt die Geschichte des Art. 16 diese Auffassung.

In dem Entwurf zur Verfassung des Norddeutschen Bundes hatte der Art. 16 folgende Fassung: Das Präsidium hat die erforderlichen Vorlagen an den Reichstag zu bringen, wo sie . . . Im Verlauf der Beratung wurde dann hierzu folgendes Amendement gestellt und angenommen: Hinter „Vorlagen“ einzuschalten „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats“. In dieser Form ging der Artikel in die Verfassung des Norddeutschen Bundes über, bis ihm bei der Redaktion der Reichsverfassung seine jetzige Form gegeben wurde.

Diese Entstehungsgeschichte gestattet einen Einblick in die Tendenz des Artikels. Zunächst die noch in der Norddeutschen Bundesverfassung erscheinende imperativische Form (hat zu bringen), sodann, daß man trotz dieser Form den Zusatz „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats" für nötig hielt. Schon hieraus läßt sich ersehen, daß das Einbringen der Vorlagen beim Reichstag nicht als freies Recht des Präsidiums, sondern als eine aus seiner Eigenschaft als Bundesratspräsidium von selbst sich ergebende Pflicht angesehen wurde. Dazu kommt, daß nur diese Auffassung einen logischen Zusammenhang der beiden Hälften des Artikels möglich macht. Denn die Bestimmung, daß nur Mitglieder oder Kommissare des Bundesrats die Vorlagen beim Reichstag vertreten sollten, und nicht vom Kaiser dazu bestimmte Beamte, hat überhaupt nur Sinn unter der Voraussetzung, daß der Kaiser materiell an der Einbringung der Vorlagen unbeteiligt[36]) ist.

Im Gegensatz zu dieser Grundanschauung leitete die Praxis aus diesem Artikel nicht eine natürliche Pflicht des Bundesratspräsidiums, sondern eine Zuständigkeit des Bundespräsidiums ab. Der Bundeskanzler brachte die Vorlagen nicht im Namen der verbündeten Regierungen und als deren Vertreter, sondern im Namen des Bundespräsidiums und in dessen Auftrag an den Reichstag. Diese Anwendung der Bestimmung des Art. 16 ist dann durch die RV. bestätigt worden. Es ist nunmehr verfassungsmäßig festgestellt, daß das Recht des Art. 16 ein eigenes und nicht vom Bundesrat abgeleitetes Recht des Kaisers ist. Nur dadurch erklärt sich die Übernahme des Wortes „Kaiser" in den Artikel und die Beseitigung der früheren imperativischen Form[37]). Aus dieser Änderung jedoch darf man nicht schließen,

36) Vgl. Haenel, Studien II, S. 43.

37) Dieser von Frorrmann (a. a. O. S. 50 ff.) vertretenen Ansicht von der geschichtlichen Entwicklung des in Art. 16 begründeten kaiserlichen Rechts, der auch Haenel beistimmt (Studien II, S. 43 ff.) tritt Seydel (Komm., S. 171) entgegen, der in der neuen Fassung nicht eine ausdrückliche Anerkennung der früheren Übung, sondern die Aufrechterhaltung einer bereits in Geltung gewesenen Vorschrift sieht.

daß die frühere Verpflichtung des „Präsidiums" zur Einbringung der Vorlagen für den Kaiser nicht mehr besteht. Dieser Annahme steht einmal die Beibehaltung des Zusatzes „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats" entgegen; andererseits aber wäre, falls durch die Änderung des Wortlauts eine materielle Änderung des Verfassungsrechts hätte bewirkt werden sollen, dies ausdrücklich in den Motiven zu dem Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 erwähnt worden, — was jedoch nicht der Fall ist, da nach ihnen materielle Änderungen durch die Redaktion nur insoweit bewirkt werden, als dies ausdrücklich hervorgehoben ist.

Außerdem weist Haenel[38]) mit Recht darauf hin, daß, falls der Kaiser die Bundesratsvorlagen dem Reichstag vorenthalten dürfe, die Stellung der beiden legislativen Körperschaften im Reich hinsichtlich der gesetzgeberischen Initiative in einer dem Geiste der Reichsverfassung offenbar widersprechenden Weise verschieden sein würde, indem dann zwar der Reichstag seine Beschlüsse durch Vermittelung des Reichstagspräsidenten und des Reichskanzlers dem Bundesrat in unveränderter Form vorlegen lassen könnte (§ 69 der Geschäftsordnung für den Reichstag), nicht aber umgekehrt der Bundesrat dasselbe Recht hätte, vielmehr seine Beschlüsse nichts weiter wären, als Vorschläge an den Kaiser, die dieser dann nach seinem Gutdünken dem Reichstag unterbreiten könnte oder nicht.

Der Kaiser hat vielmehr die verfassungsmäßige Pflicht, alle Beschlüsse des Bundesrats, auch wenn er nicht mit ihnen einverstanden ist, an den Reichstag gelangen zu lassen[39]). Diese Pflicht geht soweit, daß er den Reichskanzler, der den Beschluß

38) Studien, Bd. II, S. 45 ff.

39) So insbesondere Laband, StaatsR., II, 27; Meyer, Lhb. S. 451 Nr. 9; Anteil, S. 72; v. Rönne, Staatsr., II, 1 S. 14; H. Schulze, Lhb. II, S. 116; Seydel, Komm. S. 176; Heusel in Hirths Ann. 1882, S. 14; Haenel, Studien II, S. 44; Fischer, S. 156; Frorrmann, S. 50 ff.

aus materiellen Gründen, weil er ihn für unzweckmäßig hält, nicht an den Reichstag bringen will, unbedingt zu entlassen und sich einen andern Reichskanzler zu suchen hat. Die Pflicht des Kaisers beschränkt sich jedoch darauf, daß die Vorlage nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag gebracht wird, d. h unverändert nach Form und Inhalt. Und auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bezieht sich nur darauf, daß der Beschluß des Bundesrats formell verfassungsgemäß zustande gekommen ist und daß er in dieser Form unverändert an den Reichstag gelangt.

b) Die Verpflichtung des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze. (Art. 17.)

Gemäß Art. 17 RV. steht dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze zu.

Die Ausfertigung, deren die Reichsgesetze zu ihrer rechtlichen Wirksamkeit bedürfen, besteht in einer sinnlich wahrnehmbaren authentischen und solennen Erklärung, einer äußeren, ihre rechtmäßige Entstehung verbürgenden und bestätigenden Form. Der Ausfertigung folgt die Verkündung der Reichsgesetze, wodurch sie ihre verbindliche Kraft erhalten. Sie erfolgt im Reichsgesetzblatt (RV. Art. 2), und zwar von Reichs wegen, d. h. auf Grund eines kaiserlichen Befehls an den Reichskanzler, der als „Herausgeber" des Reichsgesetzblatts durch seine Gegenzeichnung die volle Verantwortung für die Echtheit des Wortlauts aller zum Abdruck gelangenden Reichsgesetze übernimmt [40]).

40) Dieser Labandschen Formulierung haben sich u. a. angeschlossen: Anschütz, Enzyklop. S. 600, 601; Zorn, Staatsrecht I, S. 416; Jellinek, S. 321; Gareis, S. 175; Frorrmann, S. 55. Gegen die Trennung der beiden Begriffe, vor allem Meyer, Lhb., S. 566; Seydel, Komm., S. 173; Bayer. StaatsR. II, S. 311; Gierke in Grünhuts Z., Bd. 6, S. 230. Nach letzterem ist die Ausfertigung nur ein integrierender Bestandteil der Verkündung. Für die hier zu erörternde Frage ist der Unterschied jedoch ohne erhebliche Bedeutung.

Die dem Kaiser in Art. 17 RV. zugewiesenen Befugnisse haben denselben rechtlichen Charakter wie die in Art. 16 begründete Zuständigkeit. Auch hier läßt der Wortlaut des Artikels: dem Kaiser stehen die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze zu — eine Auslegung sowohl im Sinne einer Ausfertigungs- und Verkündigungspflicht wie eines Ausfertigungs- und Verkündigungsrechts zu. Da aber ein Verkündigungsrecht des Kaisers einem Vetorecht gleichkäme, dieses jedoch, wie oben gezeigt, dem Kaiser nicht zusteht, so ist Art. 17 dahin auszulegen, daß seitens des Kaisers eine Verpflichtung zur Ausfertigung und Verkündung besteht. Dem kann man auch nicht entgegensetzen, daß Ausfertigung und Verkündung notwendige Bestandteile des Reichsgesetzgebungsverfahrens sind und von einem unmittelbaren und selbständigen Reichsorgan ausgeübt werden.

Es ist richtig, daß Ausfertigung und Verkündung wesentliche Bestandteile des Gesetzgebungsverfahrens sind; denn, wenn nach Art. 2 die Verkündung derjenige Akt ist, durch den die Reichsgesetze Rechtsverbindlichkeit erlangen, andererseits aber die Ausfertigung, indem sie die Existenz eines verfassungsmäßig zustandegekommenen Reichsgesetzgebungswillens bestimmten Inhalts beurkunden soll, für die Verkündigung maßgebend ist, so sind eben Ausfertigung und Verkündung notwendige Akte der Reichsgesetzgebung. Aber beide sollen lediglich den Reichsgesetzgebungswillen in die Erscheinung treten lassen; mit der Bildung des gesetzgeberischen Willens haben sie nichts zu tun. Begrifflich ist es daher durchaus möglich, daß eine Verpflichtung zur Ausfertigung und Verkündung besteht. Dadurch nun, daß zu der Ausübung der Ausfertigung und Verkündung ein bestimmtes Organ von der Reichsverfassung berufen wird, wird an der begrifflichen Möglichkeit der Verpflichtung nichts geändert, auch

wenn die Reichsverfassung diese Verpflichtung nicht ausdrücklich bestimmt [41]).

Wenn Fricker [42]) weiter bemerkt, daß die Verbindlichkeit der Gesetze erst mit der Verkündung beginne, und daß eine Verkündungspflicht nur in bezug auf ein bereits verbindliches Gesetz bestehen könne, so ist dies nicht zutreffend. Denn wenn die Verkündigung eines Gesetzes einem Organ übertragen ist, welches ein materielles Zustimmungsrecht zu dem Gesetz nicht besitzt, so hat die Annahme des Gesetzentwurfs durch die gesetzgebenden Faktoren die notwendige Folge, daß nun die Publikation erfolgen muß. Die Verpflichtung hierzu beruht nicht auf dem noch nicht verbindlichen Gesetz, sondern auf der Verfassung des Staats [43]).

Der Kaiser also ist zur Ausfertigung und Verkündung der Gesetze verpflichtet. Seine Tätigkeit beschränkt sich bei der Ausfertigung — abgesehen von der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, auf die später näher eingegangen werden wird — auf die Unterzeichnung der Ausfertigungsurkunden, bei der Verkündung gleichfalls auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit und den Befehl zur Vornahme der Verkündung. Der Inhalt der Ausfertigungsurkunde wird dem für die Verkündungsformel des Gesetzes erforderlichen Text vollauf genügen, so daß ein solcher nicht besonders hergestellt zu werden braucht. Die bei der Ausfertigung geleistete Gegenzeichnung des Reichskanzlers muß auch für die Verkündung als ausreichend angesehen werden, da die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für Ausfertigung und Verkündung die gleichen sind, und der Reichskanzler, wenn er durch seine Kontrasignatur die Verantwortung für die Ausfertigung zu übernehmen bereit ist, zugleich auch die Verantwortung für die Verkündung übernehmen muß.

41) Vgl. Frorrmann, S. 54 ff.

42) a. a. O., S. 16 ff.

43) Vgl. Meyer, Anteil, S. 63 ff.; Laband, Staatsrecht II, 80, Anm. 1.

Obwohl Ausfertigung und Verkündung verfassungsmäßige Pflichten des Kaisers sind, so sind doch Bundesrat und Reichstag oder etwa die verbündeten Regierungen in keiner Weise imstande, einem Reichsgesetz unter Umgehung des Kaisers verfassungsmäßige Verbindlichkeit zu verschaffen. Die Mitwirkung des Kaisers geschieht daher aus eigenem Recht, nicht etwa im Auftrage des Bundesrats oder des Bundesrats und Reichstags zusammen.

Es ist verschiedentlich der Versuch gemacht worden, die dem Kaiser aus Art. 17 RV. zustehenden Rechte der Ausfertigung und Verkündung insofern einschränken zu wollen, als man die diesen Akten dienende Eingangsformel der Beschlußfassung von Bundesrat und Reichstag unterwerfen wollte [44]). Die Reichsverfassung bietet jedoch keinen Anhalt für diese Behauptung. Da die genannte Formel lediglich den Zwecken der dem Kaiser zustehenden Ausfertigung und Verkündung dient, ist nicht ersichtlich, weshalb Bundesrat und Reichstag den Wortlaut zu bestimmen haben sollen. Die Eingangsformel ist eben nur ein Teil der Gesetzesurkunde, nicht des Gesetzes selbst. Wird jedoch die Eingangsformel eines Gesetzes, zur Aufnahme materiellen Gesetzesinhalts benutzt, indem ihr z. B. Bestimmungen über räumliche und zeitliche Geltung des Gesetzes eingefügt werden [45]), dann unterliegt sie allerdings der Beschlußfassung von Bundesrat und Reichstag.

In der Praxis des Deutschen Reiches wird nun zwar im Anschluß an das in Preußen herkömmliche Verfahren die Eingangsformel der Gesetze dem Bundesrat und Reichstag unterbreitet. Hierin ist jedoch lediglich eine Mitteilung über die beabsichtigte Fassung zu sehen, durch welche den beiden gesetzgebenden

44) So z. B. Meyer, Anteil, S. 57; Kolbow a. a. O., S. 97; Thudichum, Verfassungsrecht, S. 95.

45) Vgl. z. B. Ges. betr. d. Erhebung einer Abgabe v. d. Braunweinbereitung in d. Hohenzollernschen Landen v. 4. Mai 1868; Ges. üb. d. Besteuerung des Braumalzes in verschiedenen z. Norddeutschen Bunde gehörenden Staaten und Gebietsteilen vom 4. Juli 1868.

Faktoren Gelegenheit gegeben werden soll, etwaige Bedenken zu äußern. Doch kann aus dieser Praxis nicht der Schluß gezogen werden, wie Jellinek[46]) es tut, daß die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag sich kraft Gewohnheitsrechts auch auf die Eingangsformel der Reichsgesetze erstrecke.

c) Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe durch den Kaiser.

Die Verpflichtung des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze und zur Vorlage der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag wird wesentlich eingeschränkt durch den allgemeinen Grundsatz, daß niemand zu gesetzwidrigen Handlungen seine Hand bieten darf: Zur Vorlage verfassungswidriger Beschlüsse an den Reichstag und zur Ausfertigung und Verkündung verfassungswidriger Gesetzentwürfe ist der Kaiser nicht verpflichtet, ja nicht einmal berechtigt. Mit den Worten „nach erfolgter Zustimmung von Bundesrat und Reichstag" konstatiert der Kaiser, daß das Gesetz verfassungsmäßig zustandegekommen ist. Daraus ergibt sich für ihn das Recht und zugleich die Pflicht, die formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vor der Ausfertigung zu prüfen. Für diese Ansicht sprechen weiter folgende Gründe: Nach Art. 17 RV. hat der Kaiser die Ausfertigung und Verkündung von Reichsgesetzen, ein Reichsgesetz liegt aber tatsächlich nicht vor, wenn in dem Gesetzgebungsgang ein Verstoß gegen die Verfassung vorgekommen ist, so z. B. wenn durch einen Beschluß des Bundesrats und Reichstags ein ius singulare eines Bundesstaats abgeändert wird, ohne daß der betreffende berechtigte Bundesstaat zugestimmt hat (Art. 78 Abs. 2). Trotz des Sanktionsbeschlusses des Bundesrats kommt in diesem Falle ein Reichsgesetz nicht zustande und der Kaiser ist verpflichtet, die Ausfertigung zu verweigern. Schließlich ergibt sich diese Pflicht des Kaisers aus der Bestimmung des Art. 17 RV., wonach ihm

46) a. a. O., S. 332.

die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zusteht. Oberstes Reichsgesetz ist aber die Verfassung. Wird sie verletzt, indem ein Reichsgesetz nicht in der von ihr bestimmten Weise erlassen werden soll, so hat der Kaiser dem betreffenden Beschluß des Bundesrats seine Anerkennung zu verweigern. Tut er dies nicht, und findet sich der Reichskanzler bereit, die Ausfertigung gegenzuzeichnen, so trifft ihn die Verantwortung.

Das Recht des Kaisers zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzesvorlagen betont insbesondere Laband[47]), der aus dem Umstand, daß die Reichsverfassung den Begriff der Verkündung von dem der Ausfertigung trennt, den Schluß zieht, daß die Reichsverfassung damit dem Kaiser das Recht gebe, zu prüfen, ob das Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen sei[48]).

Der Einwand Seydels[49]), daß die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzentwurfs gleichzeitig mit der Sanktion dem Bundesrat zusteht, ist insofern nicht stichhaltig, als ja dadurch in keiner Weise ein selbständiges Prüfungsrecht des Kaisers ausgeschlossen wird. In dem Bundesrat steht ja dem Kaiser nicht der Souverän des Reiches gegenüber, sondern nur ein Organ des Souveräns, wie er selbst eins ist. Es ist keineswegs unbegreiflich, daß zum Segen der Verfassung diesem eine Kontrolle über jenes zugesprochen wird[50]).

Auch wenn der Kaiser irrtümlich zu der Ansicht gelangen sollte, daß das Gesetz nicht verfassungsmäßig zustandegekommen sei, gilt doch seine Entscheidung; denn es gibt keine höhere Instanz, welche ihn zur Ausfertigung der Gesetze anhalten könnte. Es ist daher tatsächlich die Möglichkeit gegeben, daß der Kaiser, indem er die Ausfertigung des Gesetzes aus formellen Gründen

47) StaatsR. II, 42, 43.

48) Ebenso Frorrmann, S. 54 ff.; Haenel, Studien II, S. 51 ff.; Zorn, Staatsrecht I, 415 ff.; Jellinek, S. 321.

49) Komm., S. 174.

50) Vgl. Steinbach, S. 101.

versagt, ein Veto ausübt[51]). Ein Vetorecht hat deshalb der Kaiser jedoch nicht; denn davon könnte man nur sprechen, wenn er berechtigt wäre, einem verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetz die Ausfertigung zu versagen. Es ist deshalb unzutreffend, wenn v. Ruville[52]) aus der Tatsache, daß die Reichsverfassung kein Auskunftsmittel für den Fall angibt, daß der Kaiser einem Gesetz Ausfertigung und Verkündung verweigert, den Schluß zieht, Art. 2 und 17 RV. verliehen dem Kaiser ein Recht zu jener Weigerung. Nicht ein Recht, sondern nur — unter Bruch der Grundlage des Staates, der Verfassung — die tatsächliche Möglichkeit eines Vetos ist dem Kaiser gegeben. Eine politische Gefahr liegt jedoch hierin nicht; denn die Rücksicht auf Bundesrat und Reichstag, auf die öffentliche Meinung und auf das eigene Ansehen dürften es dem Kaiser unmöglich machen, die ihm übertragene Befugnis zu mißbrauchen.

d) Zusammenfassende Darstellung der Tätigkeit des Kaisers gemäß Art. 16 und 17 RV.

Die in Art. 16 und 17 begründete kaiserliche Kompetenz gestaltet sich im einzelnen folgendermaßen:

Eine Pflicht zur Einbringung einer Bundesratsvorlage an den Reichstag besteht erst, wenn eine solche dem Kaiser vom Vorsitzenden des Bundesrats zugeht. Alsdann hat der Kaiser nach Prüfung der verfassungsmäßigen Behandlung im Bundesrat den Entwurf beim Reichstag einzureichen bezw. seine Einreichung abzulehnen. Da die Vorlage nach Art. 16 RV. „im Namen des Kaisers“ an den Reichstag gebracht wird, so erfolgt sie auf seine „Anordnung“. Es ist daher die Gegenzeichnung des Reichskanzlers nach Art. 17 RV. erforderlich. Diese begründet jedoch eine Verantwortlichkeit für den Reichskanzler nur dafür, daß die Behandlung der Vorlage im Bundesrat eine ver-

51) Fischer, S. 156; Laband, Staatsrecht II, S. 42.
52) a. a. O., S. 213.

fassungsmäßige war. Nicht hingegen wird der Reichskanzler durch die Gegenzeichnung auch für die politische oder wirtschaftliche Zweckmäßigkeit des Inhalts verantwortlich[53]).

Für die Rechte des Kaisers aus Art. 17 RV. ist die im Hinblick auf die Gesetzgebung dem Bundesrat in Art. 7, Abs. 1, S. 1 RV. eingeräumte Stellung insofern von Wichtigkeit, als er nicht unmittelbar aus einem Reichstagsbeschluß die Berechtigung empfängt, einen Gesetzentwurf als Reichsgesetz auszufertigen und zu verkünden. Es muß ihm vielmehr erst ein nach Beschlußnahme des Reichstags erfolgter gleichlautender Bundesratsbeschluß vom Vorsitzenden des Bundesrats zugehen. Auch hier muß der Ausfertigung und Verkündung die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit vorhergehen, und zwar in Art. 16 wie 17 ohne unnötige Verzögerung. Für die Ausfertigung und Verkündung sind in Art. 17 bestimmte Formvorschriften erlassen. Es ist jedoch außerdem, wenn auch in Art. 17 nur für Anordnungen und Verfügungen des Kaisers vorgeschrieben, die Kontrasignatur des Reichskanzlers erforderlich. Insbesondere aus dem Grunde, weil der Zweck des Amendements von Bennigsen, das dem Art. 17 seine heutige Gestalt gab, der war, für alle selbständigen Regierungshandlungen des Bundespräsidiums einen verantwortlichen Minister zu gewinnen. Da nun Ausfertigung und Verkündung die selbständige Prüfung der gesetzgeberischen Behandlung einer Vorladung durch den Kaiser voraussetzen, ist auch auf der Ausfertigung die Kontrasignatur des Reichskanzlers zu verlangen.

3. Die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze durch den Kaiser.

Dem Kaiser steht gemäß Art. 17 RV. die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu, mag deren Vollzug bestimmten

53) Eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für einen von seinem Willen unabhängigen Vorgang hätte keinen Sinn. Durch den

Organen des Reichs, oder, was die Regel ist, den einzelnen Bundesstaaten übertragen sein. Dieses Recht übt der Kaiser durch den Reichskanzler und durch diesem unterstellte Behörden, oder durch besonders ernannte Kommissare aus. (Art. 36.) Stellen sich Fehler und Mängel heraus, so hat der Kaiser die Pflicht, falls der betreffende Bundesstaat nicht selbst Abhilfe schafft, dem Bundesrat hiervon Mitteilung zu machen. Dieser hat dann über die Mängel zu beschließen, sei es durch eine Verordnung, sei es durch einen Gesetzvorschlag an den Reichstag, immer vorausgesetzt allerdings, daß die Entscheidung nicht einer richterlichen oder einer anderen obersten Reichsbehörde vorbehalten ist. Die Durchführung des Bundesratsbeschlusses liegt dann wiederum dem Kaiser ob, der die hierzu erforderlichen Anordnungen selbst trifft, oder von seinen Behörden treffen läßt. In Militärangelegenheiten wird die Abstellung etwaiger Mängel vom Kaiser selbständig ohne Mitwirkung des Bundesrats verfügt. (Art. 63, III.)

Hiernit sind die Beziehungen, in die der Kaiser nach der Verfassungsurkunde zum Reichsgesetzgebungsverfahren tritt, erschöpft. Der Kreis der Befugnisse des Kaisers ist jedoch derartig eng begrenzt, daß die notwendig nahe Verbindung zwischen der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt des Reiches stark gefährdet ist. Die Praxis hat daher wenigstens teilweise versucht, diesem Mangel abzuhelfen.

4. Das kaiserliche Initiativrecht.

Einer der größten Mängel war es, daß der Kaiser von der materiellen Initiative ausgeschlossen war. Durch Art. 7, Abs. 2

Beschluß des Bundesrats wird der Reichskanzler von der Verantwortlichkeit für den Inhalt des Gesetzentwurfs entlastet. Praktisch würde eine Ausdehnung der angeblichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers lediglich die Einführung eines Vetos des Reichskanzlers gegenüber allen ihm nicht behagenden Beschlüssen des Bundesrats bedeuten, von der die RV. nichts weiß. Vgl. Laband, RStaatsR. 121; Haenel II, S. 46; Henfel in Hirths Ann., 1882, S. 14.

RV. ist lediglich jedem Bundesgliede, d. h. den Einzelstaaten, nicht jedoch auch dem Kaiser das Recht der Initiative im Bundesrat eingeräumt worden, was natürlich war, so lange man sich das Präsidium ohne selbständige Stellung gegenüber der preußischen Staatsgewalt dachte. Präsidialanträge i. e. S., die der Reichskanzler als Bundespräsident im Bundesrat stellen kann, finden allerdings in der RV. eine Unterlage und sind, soweit sie sich ausschließlich auf die Fortentwicklung oder auf zweifellose Konsequenzen bestehender Gesetze oder Einrichtungen beziehen, berechtigt. Aber das Recht der Einbringung neuer eingreifender Gesetzentwürfe als Vorlagen des Kaisers ist in der Verfassung nicht begründet. Nachdem jedoch durch das Amendement von Bennigsen (Art. 17, S. 2) das Präsidialorgan der preußischen Staatsgewalt gegenüber selbständig geworden war, hat sich unter Zustimmung sämtlicher Reichsgesetzgebungsfaktoren in langandauernder Übung ein Gewohnheitsrecht gebildet, kraft dessen der Kaiser als solcher die Initiative zu Gesetzentwürfen im Bundesrat hat. Während früher solche Gesetzentwürfe vom Reichskanzler unter der noch zweideutigen Formel „Im Namen des Präsidiums“ eingebracht wurden, geschieht dies jetzt „Im Auftrag Seiner Majestät des Kaisers“, ja, dieser Weg ist sogar in der Gesetzgebung ungleich häufiger beschritten worden, als der der Einbringung von Gesetzentwürfen durch die Einzelstaaten.

Das Überwiegen der kaiserlichen Vorlagen liegt auch in der Natur der Sache, denn die Vorarbeiten für die Gesetzentwürfe, die Formulierung des Gesetzesinhalts und die Aufstellung von Motiven geschieht in der Mehrzahl durch die obersten Reichsbehörden. Ebenso erscheint es ausgeschlossen, daß Vorlagen, welche die Gesetzgebung auf unmittelbar der Verwaltung des Reichs unterstehenden Gebieten betreffen, insbesondere die Entwürfe der jährlichen Etatsgesetze und die auf Rechnungslegung bezüglichen Vorlagen durch einen Einzelstaat an den Bundesrat gelangen. Sie können ohne Widerspruch nur vom Reichskanzler im Namen des Kaisers vorgelegt werden. Dasselbe gilt von dem vom

Kaiser abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen, soweit sie nach Art. 11, 3 RV. der Zustimmung des Bundesrats und Genehmigung des Reichstags bedürfen, und ebenso von den Vorlagen zu allen Verordnungen, die nach Gesetzesvorschrift vom Kaiser unter Zustimmung des Bundesrats oder im Einvernehmen mit demselben zu erlassen sind, und die selbstverständlich die Initiative des Kaisers im Bundesrat voraussetzen.

Wie sollte auch Preußen oder ein anderer Bundesstaat dazu kommen, ein Marine-, Post- oder Telegraphengesetz auszuarbeiten, für deren Vorarbeiten es überhaupt keine Organe mehr hat, und wohin sollte es führen, wenn zuerst das preußische Staatsministerium ein die Militärorganisation betreffendes Gesetz beriete und danach zutage käme, daß es in dieser Form für Bayern oder Sachsen oder Württemberg militärische Unmöglichkeiten enthielte [54]).

Da dem Kaiser allein die Führung der eigentlichen Regierungsgeschäfte, die gesamte Reichsregierung i. e. S. obliegt, da er die Tätigkeit des Reichstags wie des Bundesrats in Gang zu halten und zu regeln hat, gehört zu seiner Tätigkeit notwendig auch die Vorbereitung der wichtigeren Reichsgesetze, und der einzige leitende Reichsminister, der Reichskanzler, hat dafür zu sorgen, daß entsprechende Vorlagen dem Bundesrat bei seiner Einberufung vorliegen. Es dürfte durchaus im Interesse des Reiches liegen, daß an dem nunmehr anerkannten Recht der Initiative des Kaisers im Bundesrat nicht gerüttelt wird.

Dieses gewohnheitsrechtliche Initiativrecht des Kaisers gegenüber dem Bundesrat ist nicht nur ein formelles, sondern ein materielles. Prüft man diese Frage nur an Hand der Verfassung, so ist sie allerdings zu verneinen. Es bliebe dann nichts weiter übrig, als die kaiserlichen Vorlagen nur formell als solche, tatsächlich jedoch als preußische anzusehen. Man hätte es hier mit preußischen Gesetzesvorlagen zu tun, die in den Reichsämtern ausgearbeitet und dann unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers

54) Fischer, S. 151.

formell im Namen des Kaisers, materiell jedoch im Namen des Königs von Preußen an den Bundesrat gebracht würden. Nun hat jedoch der König von Preußen mit dem Reichskanzler und den Reichsämtern nichts zu tun. Nicht er, sondern nur der Kaiser kann dem Reichskanzler befehlen, einen Reichsgesetzentwurf von den zuständigen Reichsämtern ausarbeiten zu lassen und dem Bundesrat vorzulegen. Gewiß ist es rechtlich gleichgültig, wer die Vorbereitung eines Gesetzes besorgt, aber wenn dies auf Anordnung des Kaisers von kaiserlichen Behörden geschieht, so ist es nicht angängig, daß solche Entwürfe schließlich im Bundesrat als preußische unter preußischer Verantwortung erscheint. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, daß der Kaiser kraft Gewohnheitsrecht dem Bundesrat gegenüber nicht nur ein formelles, sondern auch ein materielles Initiativrecht besitzt [55]).

Die herrschende Lehre nun verwirft die Annahme eines tatsächlichen kaiserlichen Antragsrechts. Ihr zufolge sind auch die Präsidialanträge im Grunde genommen nichts anderes als preußische Anträge, so daß die preußischen Bundesratsbevollmächtigten nicht gegen einen vom Reichskanzler eingebrachten Gesetzentwurf stimmen können [56]).

Auch an ein Initiativrecht des Kaisers gegenüber dem Reichstag hatte man ursprünglich nicht gedacht. Wie es jedoch Brauch wurde, daß der Kaiser als solcher Gesetzentwürfe an den Bundesrat brachte, da war es eine unumgängliche Konsequenz hiervon, daß er sie zunächst im Bundesrat und dann auch im Reichstag von seinen Beamten vertreten ließ. Und so gilt es heute als selbstverständliches und unbestreitbares Recht des Reichskanzlers und seiner Vertreter, Zutritt und Gehör im Reichstage zu haben, nicht in ihrer Eigenschaft als preußische

55) Ebenso Bornhak a. a. O., S. 455; Fischer, S. 152; Haenel II, S. 42; Meyer, Lhb. S. 435 und 585; Anteil, S. 93; Frorrmann, S. 80 ff.

56) Vgl. Laband, Staatsrecht II, S. 27; Anschütz, Enzykl. S. 543; Zorn, Staatsrecht I, S. 408.

Bevollmächtigte oder Kommissare des Bundesrats, sondern als kaiserliche Beamte zur Vertretung der selbständigen Politik des Reiches [57]).

Aber auch diese Rechte geben dem Kaiser keinen entscheidenden Einfluß auf die Reichsgesetzgebung. Ob eine kaiserliche Vorlage zum Gesetz erhoben werden soll, entscheiden allein Bundesrat und Reichstag.

57) Vgl. Haenel II, S. 43; Henfel in Hirths Ann. 1882, S. 15, N. 3; Fischer, S. 152.

II. Teil.

Die Befugnis des Kaisers zum Erlaß von Verordnungen.

Dem Gesetz nahe verwandt ist die Verordnung. Sie unterscheidet sich von ihm jedoch durch die fehlende Mitwirkung der Volksvertretung. Eine Verordnung enthält entweder nicht für die Allgemeinheit, sondern für die Verwaltungsbehörden bestimmte Vorschriften; „Verwaltungsverordnung", oder aber Rechtssätze, die für jedermann verbindlich sind: „Rechtsverordnung". Dient die Rechtsverordnung nur zur Ausführung oder Ergänzung eines Gesetzes, so heißt sie „Ausführungsverordnung". Wie ein gewöhnliches Gesetz nicht der Verfassung, so darf eine Verordnung nicht dem Gesetz zuwiderlaufen.

a) Das Recht des Kaisers zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen.

Die Verwaltungsverordnungen werden allgemein von den höheren Verwaltungsbehörden an die unteren erlassen, insbesondere also von den höchsten Landesverwaltungsbehörden. Im Deutschen Reich ist zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen grundsätzlich der Bundesrat das höchste zuständige Organ. Er beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und -Einrichtungen (Art. 7 Ziff. 2) und teilt sie, da eine Verkündigung hier nicht in Frage kommt, den in Betracht kommenden Reichs- oder Landesbehörden zur Befolgung und weiteren Veranlassung mit.

Die Reichsverwaltungsverordnungen sollen dann nicht vom Bundesrat ausgehen, wenn ein Reichsgesetz etwas anderes be-

stimmt, d. h. wenn dieses Recht ihm entzogen und einem andern Organ übertragen worden ist, z. B. dem Kaiser, einer Reichsbehörde oder den Einzelstaaten. Hieraus folgt, daß der Kaiser jedesmal nur auf Grund eines besonderen reichsgesetzlichen Titels, mag er in der Verfassung selbst enthalten sein, oder in einem anderen Reichsgesetz, selbständig Reichsverwaltungsverordnungen erlassen kann.

b) Das Recht des Kaisers zum Erlaß von Rechtsverordnungen.

Rechtsverordnungen können im Reiche nur erlassen werden auf Grund einer speziellen reichsgesetzlichen Delegation [58]). Die Delegation kann erfolgen zugunsten des Bundesrats, des Kaisers, des Reichkanzlers oder einer anderen Reichsbehörde oder zugunsten der Einzelstaaten. Wenn in einem Reichsgesetz bestimmt ist, daß die zur Ausführung erforderlichen Rechtsregeln „durch Verordnung" erlassen werden sollen, ohne daß hinzugefügt wird, von wem, so ist der Bundesrat als das hierzu berechtigte Organ anzusehen. Dies ergibt sich aus seiner allgemeinen Stellung im Organismus des Reichs [59]).

Dem Kaiser ist verfassungsmäßig überwiesen das Verordnungsrecht hinsichtlich der Reichsmarine (Art. 53, I), des Reichsheeres (Art. 63, III), des Konsulatswesens (Art. 56), sowie des Post- und Telegraphenwesens (Art. 50, II). Gemeint ist hier das Verordnungsrecht schlechthin, d. h. der Kaiser kann hier sowohl Verwaltungs- wie besonders auch Rechtsverordnungen erlassen, und zwar entweder persönlich oder unter Übertragung an den Reichskanzler [60]). Hierher gehört auch die Bestimmung des

58) Vgl. Laband, Staatsr. II, S. 97; Rosin, S. 261 ff.

59) Ebenso Meyer, Lhb. S. 604; Anschütz in Enzykl., S. 604; Zorn, Staatsr. I, S. 486.

60) Trotzdem in der Praxis das Verordnungsrecht oft weiter übertragen wird, hält Zorn (Staatsrecht I, S. 491) eine solche Subdelegation rechtlich nicht für zulässig, da das dem Kaiser übertragene Verordnungsrecht zugleich eine ihm übertragene Pflicht enthält, mithin nicht zu seiner freien Verfügung steht.

Art. 46 RV., wonach der Kaiser bei Notständen insbesondere bei ungewöhnlicher Teuerung auf Vorschlag des Bundesratsausschusses für Eisenbahnen, Post und Telegraphen hin einen besonders niedrigen Spezialtarif, namentlich für Lebensmittel festzusetzen hat.

Im übrigen beruht auch das kaiserliche Recht zum Erlaß von Reichsrechtsverordnungen auf besonderen reichsgesetzlichen Titeln. Es handelt sich in der Regel um Ausführungsbestimmungen, die der Kaiser entweder allein [61]) erlassen kann oder nur mit Zustimmung [62]) des Bundesrats. Im letzteren Fall tritt er dem Bundesrat selbständig gegenüber. Selbst wenn die preußischen Vertreter für die Verordnung oder die vom Bundesrat etwa vorgenommene Änderung gestimmt haben, kann der Kaiser doch noch immer die Sanktion unterlassen [63]).

Die Ausfertigung der kaiserlichen Verordnung erfolgt wie die eines Gesetzes unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Ebenso werden die kaiserlichen Verordnungen im Reichsgesetzblatt veröffentlicht.

61) Z. B. kaiserliche Verordng. betr. Hauptmängel für Gewährsfristen beim Viehhandel v. 27. März 1899 (RGBl. S. 219).

62) Z. B. in zahlreichen Fällen des Zolltarifgesetzes vom 25. Dez. 1902 (RGBl. S. 303).

63) Vgl. Laband, Staatsrecht II, S. 99.

Anhang.

Die Stellung des Kaisers im Reichsgesetzgebungsverfahren für das Reichsland Elsaß-Lothringen.

Eine besondere Stellung nimmt der Kaiser in dem Reichsgesetzgebungsverfahren für das Reichsland Elsaß-Lothringen ein[64]). Das Recht der Initiative steht hier dem Kaiser sowie jeder der beiden Kammern zu (§ 16). Zum Zustandekommen eines Gesetzes ist die Übereinstimmung des Kaisers und der beiden Kammern erforderlich (§ 5 Abs. 1)[65]). Der durch den übereinstimmenden Beschluß zustande gekommene Gesetzentwurf enthält die Sanktion durch den Kaiser. Dieser fertigt sodann die Gesetzesurkunde aus, indem er die Gesetzesurkunde unter Gegenzeichnung des Statthalters unterschreibt und ordnet ihre Verkündung an, die in dem Gesetzblatt zu Elsaß-Lothringen erfolgt. Der Kaiser kann Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, und wenn der Landtag nicht versammelt ist (§ 23 Abs. 1). Die Notverordnungen haben jedoch nur provisorisch Gesetzeskraft. Sie sind dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorzulegen und treten außer Kraft, wenn der Landtag die Genehmigung versagt (§ 23 Abs. 2).

Abgesehen von den Notverordnungen steht dem Kaiser eine allgemeine verfassungsmäßige Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen nicht zu. Es ist hierzu vielmehr jedes Mal eine besondere gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Verwaltungsverordnungen jedoch können vom Kaiser sowie vom Statthalter und den Ministerien erlassen werden.

64) Vgl. das Reichsgesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911.

65) Die zweideutigen Worte des Art. 5 RV. „und ausreichend" sind hier fortgeblieben.

Schlußwort.

Den Grundsätzen der herrschenden Lehre, wonach dem Kaiser eine materielle Mitwirkung an der Reichsgesetzgebung nicht zusteht, hat die praktische Handhabung der Reichsgesetzgebung bisher durchaus entsprochen, mit Ausnahme von zwei aus der politischen Praxis bekannten Fällen, in denen vom Bundesrat beschlossene Entwürfe nicht an den Reichstag gelangt sind. (Die vom Bundesrat abgeänderte Vorlage über Reichsstempelabgaben vom 3. April 1880 und der von Preußen beantragte Gesetzentwurf über Anzeige der in Fabriken und ähnlichen Betrieben vorkommenden Unfälle, vom 26. Februar 1880.)[66]) Aber auch bei der anläßlich dieser beiden Vorfälle erfolgten Erörterung in der Reichstagssitzung vom 24. Februar 1881 hat Fürst v. Bismarck ausdrücklich erklärt[67]), daß der Kaiser verfassungsmäßig ein Veto nicht besitzt. Lediglich ein indirektes und faktisches Veto nimmt er für ihn in Anspruch.

Und es muß zugegeben werden, daß sich ein praktisches Bedürfnis nach einem kaiserlichen Veto eigentlich nicht herausgestellt hat. Die hier zitierten Fälle aus dem Jahre 1880 zeigen, daß der tatsächliche Einfluß des Kaisers, des Reichskanzlers, der Präsidialmacht, auch ohne ein verfassungmäßiges Veto in der Regel stark genug sein wird, um bedenkliche Beschlüsse des Bundesrats zu verhindern. Für eine Reihe der wichtigsten Angelegenheiten besteht sogar materiell ein kaiserliches Veto, wenn dasselbe auch formell nicht durch den Kaiser, sondern durch den König von Preußen ausgeübt wird. Die preußische Stimmenzahl im Bundesrat genügt, um Abänderungen der Reichs-

66) Vgl. hierüber namentlich Haenel, Stud. II, S. 49 ff.

67) Vgl. StenBer. Bd. I, S. 30.

verfassung gegen den Willen des Kaisers unmöglich zu machen. Auf dem Gebiete des Militärwesens, der Kriegsmarine, des Zollwesens und der Verbrauchssteuer hindert der Widerspruch Preußens im Bundesrat jede Veränderung der bestehenden Einrichtungen. Diese Befugnisse in Verbindung mit dem tatsächlichen Einfluß der Präsidialmacht haben sich bisher als ausreichend erwiesen und werden es wahrscheinlich auch künftig sein. Die Möglichkeit, daß der Kaiser ein Gesetz verkündigen muß, welches gegen seinen Willen zustandegekommen ist, bleibt ja allerdings bestehen. Aber sie tritt doch nur ein, wenn die Anschauungen der preußischen und Reichsregierung im Bundesrat und Reichstag in der Minderheit geblieben sind. Sehr häufig wird ein solcher Fall nicht vorkommen, und selbst das vereinzelte Vorkommen eines solchen Falles kann nicht ins Gewicht fallen gegenüber den schweren Kämpfen und bedenklichen Folgen, welche eine Abänderung der Verfassungsbestimmungen über die Ausübung der gesetzgebenden Befugnisse notwendigerweise zur Folge haben müßte.

Der Kaiser hat in der Reichsverfassung eine einflußreiche Stellung. Aber die oberste Gewalt im Reiche, die Gesetzgebung, ist föderativ gedacht. Die Aufgaben des Kaisers können nicht besser bezeichnet werden, als es in der Thronrede Kaiser Wilhelms II. vom 25. Juli 1888 geschehen ist:

„Die wichtigsten Aufgaben des Deutschen Kaisers liegen auf dem Gebiete der militärischen und politischen Sicherstellung des Reiches nach außen, und im Innern in der Überwachung der Reichsgesetze. Das oberste dieser Gesetze bildet die Reichsverfassung; sie zu wahren und zu schirmen in allen Rechten, welche sie den beiden gesetzgebenden Körpern der Nation und jedem Deutschen, aber auch in denen, welche sie dem Kaiser und jedem der verbündeten Staaten und deren Landesherren verbürgt, gehört zu den vornehmsten Rechten und Pflichten des Kaisers."

Lebenslauf.

Ich bin am 18. Juni 1894 als Sohn des Kaufmanns Leopold Schoenfeld in Posen geboren. Nachdem ich auf dem dortigen Königl. Friedrich-Wilhelms Gymnasium das Zeugnis der Reife erlangt hatte, studierte ich die Rechte auf den Universitäten Heidelberg, Breslau, Berlin, wo ich im Juli 1915 die erste juristische Prüfung bestand. Zu Beginn des Krieges trat ich als Freiwilliger ins Heer ein, wurde jedoch nach kurzer Dienstzeit entlassen. Zurzeit bin ich als Hilfsarbeiter bei der Reichszuckerstelle, Berlin, tätig.

MSH 28227

END OF
TITLE